Legislative Summary LS-392E

BILL C-9: AMENDMENTS TO THE CANADA ELECTIONS ACT AND ELECTORAL BOUNDARIES READJUSTMENT ACT

James R. Robertson
Senior Analyst
Law and Government Division

9 March 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-9

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	15 February 2001
Second Reading:	27 February 2001
Committee Report:	26 March 2001
Report Stage:	23 April 2001
Third Reading:	1 May 2001

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	2 May 2001
Second Reading:	9 May 2001
Committee Report:	7 June 2001
Report Stage:	
Third Reading:	13 June 2001

Royal Assent: 14 June 2001

Statutes of Canada 2001, c.21

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 6

A. Unregistered Political Parties and Party Affiliation on Ballots 6
B. Electronic Voting 8
C. Technical Changes and Corrections 8
D. *Electoral Boundaries Readjustment Act* 9

DISCUSSION 10

101-06453/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-9:
AMENDMENTS TO THE CANADA ELECTIONS ACT AND ELECTORAL BOUNDARIES READJUSTMENT ACT*

BACKGROUND

Bill C-9, An Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral Boundaries Readjustment Act, was introduced in the House of Commons by the Leader of the Government in the House of Commons, the Hon. Don Boudria, P.C., M.P., on 15 February 2001.

The bill has two basic objectives:

- to address a decision of the Ontario Court of Appeal regarding the identification of the political affiliation of candidates on election ballots; and
- to make a number of technical and administrative changes and to correct certain drafting errors in the new *Canada Elections Act*, which was passed in 2000.

The major impetus for Bill C-9 was the ruling of the Ontario Court of Appeal in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)* in August 2000. Miguel Figueroa is the leader of the Communist Party of Canada, which was founded in 1921, and had been registered as a party under the *Canada Elections Act* since party registration began in 1974. In the 1993 federal general election, however, the party lost its status as a registered party, and all of the associated benefits, because it failed to nominate at least 50 candidates. As a consequence of de-registration, the party was forced to liquidate its assets, pay all its debts, and remit the outstanding balance to the Chief Electoral Officer. Several other parties were de-registered at the same time, and for the same reason.

---

* For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they were already adopted or in force. These are, or course, simply proposals that are brought forward for the consideration of Parliament and will have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament and receive Royal Assent.

Mr. Figueroa, on behalf of the members of the Communist Party of Canada, commenced an action against the Attorney General seeking a declaration that several provisions of the *Canada Elections Act* infringed various provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and were, therefore, of no force and effect. The original decision was rendered on 10 March 1999 by Madame Justice Molloy of the Ontario Court of Justice (General Division). She held that the requirement that a party must nominate at least 50 candidates in order to be a registered political party in federal elections violated section 3 of the Charter[1] and could not be saved by section 1. She ordered that the relevant provisions be amended by changing the word "fifty" to "two." She also struck down the prohibition against identifying on the ballot the party affiliation of candidates who were not endorsed by a registered political party as contrary to section 3.

The Attorney General appealed this judgement and, in August 2000, the Ontario Court of Appeal delivered its decision. Writing for the unanimous Court, Mr. Justice Doherty held that the purpose underlying the right to stand for election in section 3 of the Charter was effective representation. Political parties enhance effective representation by: structuring voter choice; providing a vehicle for public participation in politics; and giving the voter an opportunity to be involved in the process of choosing the government of the country. He noted that these roles require a significant level of involvement in the electoral process. Some meaningful level of participation is, therefore, properly a prerequisite condition to eligibility for the benefits available to registered parties, and the number of candidates is a legitimate means of measuring that participation. Although reasonable people might differ on the specific measure or number, the Court found that the 50-candidate requirement was within the bounds of reasonableness. It also rejected Mr. Figueroa's arguments that the 50-candidate requirement infringed sections 15 (equality rights) and 2(d) (freedom of association) of the Charter.

Mr. Justice Doherty, however, went on to hold that the sections of the *Canada Elections Act* which provided that only registered parties may have party affiliation listed on the ballot violate the right to vote in section 3 and are not justifiable under section 1 of the Charter. The right to vote contains an informational component, and the listing of party affiliation on the

---

(1) Section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides as follows:
3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

ballot is an important piece of information for voters. Although the provisions of the Act seek to avoid confusing or misleading voters, it did not follow that because a political party nominated 49 or fewer candidates that the listing of party affiliation on the ballot would mislead or confuse the voters. In fact, for smaller parties, it may provide the only information that the voter has about that particular candidate. These provisions of the Act were, therefore, declared invalid, but that declaration was suspended for six months to allow Parliament a reasonable opportunity to amend the legislation. (Because of the dissolution of Parliament for the 27 November 2000 federal general election, Parliament did not sit very much during the six months.)

The legal recognition and registration of political parties is a relatively recent development. Registration was introduced in the early 1970s, as part of various changes to Canada's electoral legislation, although the *Canada Elections Act* does not attempt to define or describe a political party.

To register, a political entity can file an application for registration signed by the leader of the party and containing certain information. The basic requirements are relatively simple to satisfy; for instance, each party is required to have an auditor and a chief agent. Under the Act, each application must be accompanied by the names, addresses, occupations and signatures of 100 electors who are party members; the intent of this requirement is to ensure that the party has a certain minimum level of support. On receipt of the application for registration, the Act requires the Chief Electoral Officer to examine the application and determine whether the party has complied with the requirements for registration. There are certain prohibitions against registration in the Act: for instance, if the name of the party, its abbreviation or a party logo could be confused with that of a party that has already been registered, the application will be refused. If the application is in order, registration will be subject to the following condition: the party must nominate at least 50 candidates in the next general election. Failure to nominate 50 or more candidates in a general election results in mandatory de-registration, even if the party meets all the other requirements of the Act. It should be noted that the requirement is only for a certain number of candidates to be *nominated*, not that they be elected or receive a certain minimum percentage of voter support.

Another key point is that political parties are not required to register under the *Canada Elections Act*, i.e., unregistered political parties can participate in elections. Upon registration, various provisions of the *Canada Elections Act* apply, such as the need for the party

to file certain reports. Failure to comply with any of these provisions, or certain others, can lead to deletion of registration (de-registration).

However, registration does convey significant benefits and opportunities to a party. For example, only registered political parties are entitled to:

- issue tax receipts;
- receive reimbursement of certain election expenses,
- receive airtime on radio and television; and
- receive lists of electors from the Permanent Register of Electors on an annual basis.

Registration also gives parties the exclusive right to have their candidates identified – on ballots – as belonging to the party. Until 1970, election ballots listed the names of candidates as well as their addresses and occupations. There was no provision for identifying their political affiliations; therefore, before entering the voting booth, a voter had to know which candidate represented a particular party. There was great scope for voter confusion – both inadvertent and sometimes consciously planned by candidates, e.g., where candidates with similar names ran in the same riding. The law was changed in 1970 to allow the political affiliation of candidates to be shown on the ballots and to delete the address and occupation of candidates. Not only did these changes assist voters, but they accorded better with the reality of modern political campaigns. The changes coincided with the enactment of a new *Canada Elections Act* which, for the first time, formally recognized political parties.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Lortie Commission), in its 1991 Report, addressed the issue of political parties and ballot identification. The report noted that the failure of some parties to nominate at least 50 candidates had denied them the opportunity to have their party names on the ballot beside their candidates' names. (Referring to the 1988 general election, it noted that about half of the 154 candidates without political affiliation specified on the ballot were actually candidates for unregistered parties.) The report stated:

> The absence of unregistered parties' names from the ballot has two consequences. First, these parties lose the opportunity to present clear choices to voters, because the public is unaware that the parties have nominated candidates to act as standard bearers for their ideas and policies. Second, voters are deprived of the opportunity to make a

> full assessment of the choices they are offered. If the smaller parties had their names on the ballot, voters would be better informed about candidates' ideas and policies, as expressed through their parties. The electoral law can be amended to allow the smaller parties to have their names on the ballot, while retaining procedures to ensure that parties applying for this privilege have some measure of public support and are committed to electoral competition. These parties would not be able to issue tax receipts for financial contributions, nor would they qualify for reimbursement of election expenses; however, during the election period, their candidates would. In sum, the electoral law should be amended to recognize the legitimacy of these smaller parties in the electoral process.

The Commission went on to recommend that the names of unregistered parties be allowed to be shown on the ballots, provided certain qualifications were met. One of the recommendations was the suggestion that such parties endorse at least 15 candidates by the close of nominations.

Canada's electoral legislation was overhauled in 2000, when Bill C-2, the new *Canada Elections Act*, received Royal Assent on 31 May 2000.[2] The Act came into force on 1 September 2000, and provided the framework for the 27 November 2000 general election. Subsequently, a review of the Act and the experience of the election resulted in a number of "technical" changes and corrections, which have been incorporated into Bill C-9. These include:

- elimination of minor inconsistencies between the French and English texts and correction of various incorrect internal cross-references;
- extension of the approval of alternative voting processes to the appropriate Senate committee;
- harmonization of blackout provisions; and
- clarification of the calculation of election expenses.

---

(2) See James R. Robertson, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, *Bill C-2: The Canada Elections Act*, LS-343.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Unregistered Political Parties and Party Affiliation on Ballots

Pursuant to the judgement of the Ontario Court of Appeal, Bill C-9 sets out a regime for the political affiliation of candidates who do not belong to registered parties to be indicated on the ballot. It introduces a new concept of a "political party," to describe those groupings or entities that nominate at least 12 candidates. This is to be distinguished from a "registered party," an "eligible party" and "a suspended party."

- Registered party: a party that is registered under the *Canada Elections Act.*
- Eligible party: a party that has applied for registration under the Act, and been accepted, subject to its nominating at least 50 candidates in the next general election.
- Suspended party: a registered party whose registration has been suspended for some reason.

In the Ontario Court of Appeal ruling, the Court indicated that it was unconstitutional to prohibit all political affiliations from being shown on ballots except those of registered parties. It did not, however, specify what criteria or rules should apply to identification of political affiliation. In Bill C-9, the government has chosen not to allow open-ended identification; it has decided to allow "political parties" to have the affiliation of their endorsed candidates shown on the ballots, and this is defined as requiring that at least 12 candidates be endorsed and have their nominations confirmed in a general election. In other words, a political grouping or party can run candidates in an election, and have them identified as such, provided it runs candidates in at least 12 electoral districts.

Clause 12 amends the provisions of the Act regarding election ballots. It allows candidates other than those who are endorsed by a registered political party to have their affiliation shown.

It presumably would be possible for a party with more than 50 candidates to take advantage of this provision, as there is no upper limit. However, it would not make sense for such a party not to apply for registration, given the accompanying benefits to registration under the Act.

Under proposed new section 117(2)(d), in the case of a by-election, only those parties that had nominated at least 12 candidates in the preceding general election are entitled to have their candidates identified on the ballot. Thus, new or emerging parties are still not allowed to be shown on a ballot until the next general election. This, however, is not different than in the case of eligible parties, i.e., parties that have applied for registration under the Act and been conditionally accepted, subject to their having at least 50 candidates in the next general election.

The proposed Act continues to make registration as a party the key to being eligible for the other benefits accruing to parties. Such benefits include: entitlement to issue tax receipts; reimbursement of election expenses; access to broadcasting time; and access to copies of the voters lists on an annual basis. These parties will also continue to have their candidates identified on the ballots.

The number 12 has been chosen because it is the number used for recognition of parties in the House of Commons.[(((((3)))))] There is nothing special about this number. It was first used in 1963 when the government decided to pay an additional allowance to leaders of parties other than the government and official opposition. This was achieved through an amendment to the *Senate and House of Commons Act* [now the *Parliament of Canada Act*]. The number appears to have been chosen without consultation, although it was based on the historical representation in the Commons of the CCF/NDP and Social Credit Party. (Shortly after the Act was amended, the Social Credit split into two factions, neither of which had 12 Members.) The requirement for 12 Members has subsequently been applied generally in the House of Commons, and has become the threshold for eligibility for various benefits and opportunities.

The introduction of the concept of a "political party" requires a number of consequential changes to the Act. Clause 1 amends the definition of "political affiliation" to include a "political party" that has endorsed a candidate. The term "political party" is also used in clauses 7 (section 66(1)(a)(v)); 8 (section 67(4)(c)); 9 (section 68); 13 (section 165); 14 (sections 166(1)(a) and (b)); and 15 (section 279(3)). The use of the term "independent" on ballots is also covered in section 117(3) (clause 12).

Clause 24 amends section 504 of the Act, which deals with judicial proceedings and compliance agreements. It clarifies that the section is applicable to registered, eligible and suspended parties, but not to "political parties."

---

(3) See James R. Robertson, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, *Political Parties and Parliamentary Recognition*, BP-243.

B. Electronic Voting

Clause 2 amends section 18.1 of the *Canada Elections Act*, which was added during committee consideration of Bill C-2 in the House of Commons. It allows the Chief Electoral Officer to carry out studies on voting, including alternative voting means such as electronic voting processes, provided he or she obtains prior parliamentary approval. As originally drafted, the section only required the approval of a House of Commons committee. During the passage of Bill C-2 in the Senate, the exclusion of the Senate from this process was criticized. The amendment in clause 2 requires the prior approval of committees of both the Senate and the House. There has been criticism that the Senate, as an unelected body, should not be involved in such matters. On the other hand, it has been argued that because they do not have to run in elections, Senators are more objective about electoral matters than are Members of the House of Commons.

C. Technical Changes and Corrections

Clause 5 replaces section 57(1) of the Act, which deals with writs of election. It introduces a distinction between a proclamation for a general election, and an order for a by-election. A consequential change is made to section 58 by clause 6.

Clause 11 amends section 109 of the Act, which deals with the final lists of electors. It amends section 109(3) to make it clear that extra copies of these lists can be requested by a registered party as well as a candidate. This right is not available to unregistered parties.

The blackout provisions of the Act are harmonized to reflect the fact that the blackout period was reduced in Bill C-2 to polling day (section 323(1)). These provisions define the period when broadcasters are required to make free or paid time available to candidates and registered parties. Clause 17 replaces section 355, which deals with the provision of broadcasting time to registered parties. Similarly, clause 18 replaces part of section 345(1) dealing with free broadcasting time. Clause 19 replaces section 348(a) dealing with the rates charged to parties and candidates for broadcast advertising time. Clause 20 makes changes with respect to section 359(1) regarding the election advertising time for registered third parties.

Clause 21 amends section 403 to clarify that financial reports are to be prepared in accordance with generally accepted accounting principles. Other financial reporting requirements in the Act provide for the application of such principles, and this amendment is designed to ensure consistency.

Clause 22 replaces section 441 of the *Canada Elections Act*. This section deals with the calculation of the electoral expenses limit, and is designed to clarify it by inserting a reference to the revised list of electors. This provision of Bill C-2 was amended at committee stage in the House of Commons to allow the expense limits of candidates and registered parties to be adjusted using the revised list of electors, when the use of this list increases their expense limits. The proposed amendment is, therefore, a consequential one: as the current Act now reads, the section is not clear as to how the calculation is to be made, referring only to the preliminary lists for the adjustment factors.

Certain linguistic errors in the Act are corrected by the following clauses:

- clause 1(2) (section 2(1)(f)(v) – English);
- clause 3 (section 32(d) – English);
- clause 10 (section 91 – English);
- clause 16 (section 324(a) – English);
- clause 20(2) (section 359(2)(a)(ii) – English);
- clause 23 (section 467 – French); and
- clause 25 (section 517(7) – English).

Two clauses of the bill correct cross-references: clause 4 (section 44(2)); and clause 20(3) (section 359(2)(b)). Clause 26 amends section 558, which is a transitional provision.

D. *Electoral Boundaries Readjustment Act*

Clause 27 amends the *Electoral Boundaries Readjustment Act* to refer to 10, rather than 11, commissions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DISCUSSION

In the *Figueroa* decision, the Ontario Court of Appeal made it clear that the political affiliation of candidates shown on ballots should not be restricted to those candidates endorsed by a registered political party. In other words, the political affiliation of candidates of unregistered parties could be shown on ballots. The Court indicated the existence of a public interest in providing electors with more information on candidates, and that, in order to comply with the *Charter of Rights and Freedoms*, the *Canada Elections Act* would have to be amended. The Court did not, however, provide direction or indicate the specific nature of a regime for identifying unregistered parties.

The government, in Bill C-9, has chosen to use the number 12 as the threshold or base for parties to be identified: a political party or grouping must run at least 12 candidates in a general election. As noted above, this number is based on the number that has been used for recognized parties in the House of Commons for almost 40 years.

Any number that is chosen has a certain arbitrariness about it. The relationship between party recognition in the House of Commons, and participation of unregistered parties in general elections, is somewhat tenuous. Nevertheless, the number 12 does have a certain familiarity and historical resonance about it. It is possible that at some point a group with only 11 candidates will challenge the new provisions. The number used in 1963 for the recognition of parties in the House of Commons was itself somewhat random, and it has not been adjusted to reflect the increased membership of the House from 265 to the current 301. On the contrary, the number has acquired an importance far beyond that originally envisaged.

In the trial decision in *Figueroa*, Madame Justice Molloy indicated that as few as two people could constitute a party. Many observers, however, have argued that this is too low a standard, and that it would result in a proliferation of parties and a diminution of the idea of a group of people joining together for common political purposes or ends. The Lortie Commission suggested that the figure should be 15, but this recommendation was never implemented.

During debate on Bill C-9 in the House of Commons, many issues and concerns were raised regarding the new *Canada Elections Act* and, in particular, its operation during the 2000 federal general election. Many of these are beyond the scope of Bill C-9. It should be noted that after each general election, section 535 of the Act requires the Chief Electoral Officer to report to the Speaker of the House of Commons any legislative amendments that are desirable for the better administration of the Act. It is likely that further legislative changes will be proposed, and the Government House Leader has indicated that he expects to introduce further amendments at a future date.

Résumé législatif LS-392F

PROJET DE LOI C-9 : MODIFICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET DE LA LOI SUR LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

James R. Robertson
Analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 9 mars 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-9

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	15 février 2001	Première lecture :	2 mai 2001
Deuxième lecture :	27 février 2001	Deuxième lecture :	9 mai 2001
Rapport du comité :	26 mars 2001	Rapport du comité :	7 juin 2001
Étape du rapport :	23 avril 2001	Étape du rapport :	
Troisième lecture :	1er mai 2001	Troisième lecture :	13 juin 2001

Sanction royale : 14 juin 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 21

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 6

A. Renseignements indiqués sur les bulletins de vote 6
B. Vote électronique 8
C. Modifications techniques et corrections 8
D. *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* 10

DISCUSSION 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-9 : MODIFICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET DE LA LOI SUR LA RÉVISION DES LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES*

CONTEXTE

Le projet de loi C-9 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, a été présenté à la Chambre des communes le 15 février 2001 par l'honorable Don Boudria, leader du gouvernement aux Communes.

Il a deux grands objectifs :

- donner suite à un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario portant sur l'inscription de l'appartenance politique des candidats sur les bulletins de vote;
- apporter à la nouvelle *Loi électorale du Canada*, adoptée en 2000, plusieurs modifications d'ordre technique et administratif et y corriger certaines fautes de libellé.

C'est surtout la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Figueroa* c. *Canada (Attorney General)* qui est à l'origine du projet de loi C-9. Miguel Figueroa est le chef du Parti communiste du Canada. Ce parti a été fondé en 1921 et il était un parti enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada* depuis le début de l'enregistrement en 1974. Toutefois, aux élections générales fédérales de 1993, il a perdu le statut de parti enregistré et tous les avantages qui y sont associés, parce qu'il n'a pas réussi à présenter au moins 50 candidats. N'étant plus enregistré, le parti a été obligé de liquider son actif, de rembourser

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Évidemment, il s'agit de propositions qui sont simplement soumises à l'examen du Parlement et qui seront sans effet tant qu'elles n'auront pas été adoptées par les deux chambres du Parlement et n'auront pas reçu la sanction royale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

toutes ses dettes et de verser le solde au directeur général des élections. D'autres partis ont aussi été radiés du registre au même moment et pour le même motif.

Au nom des membres du Parti communiste du Canada, M. Figueroa a intenté contre le Procureur général une action demandant au tribunal de déclarer que plusieurs dispositions de la *Loi électorale du Canada* portent atteinte à diverses dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'elles sont donc inopérantes. La juge Molloy de la Cour de justice de l'Ontario (division générale) a rendu le jugement de première instance le 10 mars. Elle a statué que l'obligation faite à un parti de présenter au moins 50 candidats comme condition d'enregistrement pour les élections fédérales viole l'article 3 de la Charte[1] et que l'atteinte qui en résulte ne peut se justifier en vertu de l'article premier. Elle a ordonné que les dispositions contestées soient modifiées en substituant le mot « deux » au mot « cinquante ». Elle a également invalidé l'interdiction d'indiquer sur les bulletins de vote l'appartenance politique des candidats qui ne sont pas soutenus par un parti enregistré parce que cette interdiction contrevient à l'article 3.

Le Procureur général a porté le jugement en appel et, en août 2000, la Cour d'appel de l'Ontario a rendu une décision unanime dont les motifs ont été rédigés par le juge Doherty. Celui-ci a jugé que le droit à l'éligibilité garanti par l'article 3 de la Charte avait pour objet une représentation effective. Les partis politiques améliorent la représentation effective en structurant le choix des électeurs, en fournissant à la population un moyen de s'engager dans la politique et en donnant aux électeurs la possibilité de participer activement au choix du gouvernement de l'État. Le juge a remarqué que ces rôles exigent un degré élevé de participation au processus électoral. Par conséquent, un degré de participation significatif est à juste titre une condition préalable qu'un parti doit respecter pour pouvoir profiter des avantages consentis aux partis enregistrés. Or, le nombre de candidats présentés est une mesure légitime de ce degré de participation et, bien que le nombre exact à retenir comme mesure ne fasse pas l'unanimité parmi les personnes raisonnables, le tribunal a conclu que l'obligation de présenter 50 candidats était raisonnable. Il a aussi rejeté les arguments invoqués par M. Figueroa pour soutenir que l'obligation de présenter 50 candidats enfreignait l'article 15 (droits à l'égalité) et l'alinéa 2*d*) (liberté d'association) de la Charte.

Le juge Doherty a également statué, toutefois, que les articles de la *Loi électorale du Canada* prévoyant que seuls les partis enregistrés ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leur candidat sur les bulletins de vote portent atteinte au droit de vote garanti à

---

(1) L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ».

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'article 3 et que cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. Le droit de vote comporte un volet information, et l'indication de l'appartenance politique sur le bulletin de vote constitue une information importante pour les électeurs. Les dispositions de la *Loi* visent à éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur, mais le fait de mettre sur les bulletins de vote la désignation d'un parti qui soutient 49 candidats ou moins n'est pas susceptible d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. D'ailleurs, cette désignation pourrait bien être le seul renseignement dont les électeurs disposent sur les candidats des petits partis. Ces dispositions de la *Loi* ont donc été invalidées, mais l'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu pendant six mois pour donner au Parlement le temps de les modifier. (Comme le Parlement a été dissous en vue des élections générales fédérales du 27 novembre 2000, il n'a pas siégé très longtemps pendant ces six mois.)

La reconnaissance juridique et l'enregistrement des partis politiques sont deux pratiques relativement récentes. L'enregistrement a commencé au début des années 70, à la suite de la refonte de la loi électorale fédérale. Toutefois, la *Loi électorale du Canada* ne tente ni de définir ni de décrire ce qu'est un parti politique.

Pour enregistrer un parti politique, il suffit de présenter une demande comportant certains renseignements et signée par le chef du parti. Les conditions de base sont assez simples à remplir; par exemple, chaque parti est tenu de nommer un agent principal et un vérificateur. La *Loi* prévoit que toute demande doit comporter les nom, adresse et signature de 100 électeurs membres du parti, afin de vérifier si le parti jouit d'un minimum d'appui. Elle oblige le directeur général des élections à examiner la demande dès qu'il la reçoit pour déterminer si le parti remplit toutes les conditions d'enregistrement. En effet, l'enregistrement peut être interdit, par exemple si le nom, l'abréviation ou le logo d'un parti risquent d'être confondus avec ceux d'un parti déjà enregistré. Si la demande est recevable, l'enregistrement est sujet à la condition suivante : le parti doit soutenir au moins 50 candidats aux élections générales suivantes. S'il ne le fait pas, il perd automatiquement le droit d'être enregistré, même s'il répond à tous les autres critères d'admissibilité prévus par la *Loi*. Soulignons que l'obligation s'arrête à la présentation d'un certain nombre de *candidats*; il n'est pas nécessaire que ces candidats soient élus ni qu'ils reçoivent un pourcentage minimum des votes.

Un autre élément important est qu'un parti politique peut fort bien soutenir des candidats aux élections sans être enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*. Cependant, les partis enregistrés doivent se conformer à diverses dispositions de la *Loi*,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

notamment l'obligation de produire certains rapports. À défaut de respecter les obligations que lui impose la *Loi*, un parti sera radié du registre.

Néanmoins, l'enregistrement confère aux partis des avantages intéressants. Par exemple, seuls les partis enregistrés ont le droit :

- de délivrer des reçus d'impôt;
- d'obtenir le remboursement de certaines dépenses d'élection;
- de disposer de temps d'émission à la radio et à la télévision;
- de recevoir annuellement les listes électorales tirées du Registre des électeurs.

L'enregistrement confère aussi aux partis le droit exclusif de faire indiquer sur les bulletins de vote les candidats qu'ils soutiennent. Avant 1970, outre le nom des candidats, leur adresse et leur profession ou métier figuraient sur les bulletins de vote. Comme il n'était pas prévu d'y indiquer aussi le nom du parti politique qui soutenait les candidats, tout électeur devait savoir, avant d'entrer dans l'isoloir, quel candidat représentait quel parti. Les risques d'erreur de la part des électeurs étaient nombreux; parfois, il s'agissait d'erreurs involontaires, mais parfois aussi, elles étaient provoquées délibérément par les candidats, par exemple lorsque des candidats portant des patronymes semblables se présentaient dans la même circonscription. La *Loi* a été modifiée en 1970 afin que les bulletins de vote indiquent l'appartenance politique des candidats et ne dévoilent plus leurs adresse et profession. En plus d'aider les électeurs à faire leur choix, ces modifications correspondaient mieux à la réalité des campagnes électorales modernes. Elles ont coïncidé avec l'adoption d'une nouvelle *Loi électorale du Canada* qui, pour la première fois, reconnaissait officiellement les partis.

Dans son rapport déposé en 1991, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie) a traité la question des partis politiques et de leur inscription sur les bulletins de vote. Elle a noté que les partis qui n'arrivaient pas à présenter au moins 50 candidats étaient privés de la possibilité d'indiquer leur nom à côté de celui de leurs candidats. (Au sujet des élections générales de 1988, la Commission a souligné que près de la moitié des 154 candidats dont l'appartenance politique n'était pas indiquée sur les bulletins de vote représentaient en fait des partis non enregistrés.) Voici ce qu'elle a écrit :

> Le fait de ne pas inscrire le nom des partis non enregistrés sur les bulletins de vote a deux conséquences. Premièrement, ces formations politiques perdent l'occasion de présenter des choix clairs au public, puisque celui-ci ignore qu'ils ont désigné des candidats et candidates pour diffuser leurs idées et leur programme. Deuxièmement, les électeurs et électrices sont incapables d'évaluer complètement les options qui leur sont offertes. Si les plus petits partis avaient leur nom sur les bulletins de vote, l'électorat ferait plus facilement le lien entre les candidats de ces partis et les idées que ces partis défendent. Il serait possible de modifier la *Loi électorale* pour permettre aux plus petits partis d'être inscrits sur les bulletins de vote, tout en prévoyant des mécanismes garantissant que les partis qui demandent cette inscription bénéficient d'un certain soutien public et désirent véritablement participer à la lutte électorale. Ces partis ne seraient pas autorisés à délivrer des reçus d'impôt et n'auraient pas droit au remboursement de leurs dépenses électorales; leurs candidats et candidates bénéficieraient cependant de ces dispositions pendant la période électorale. En somme, il conviendrait de modifier la *Loi électorale* afin de reconnaître la légitimité des petits partis dans le processus électoral.

La Commission recommandait ensuite que les partis non enregistrés soient autorisés à inscrire leur nom sur les bulletins de vote, à certaines conditions, notamment que les partis soutiennent au moins 15 candidats à la clôture des présentations.

La loi électorale du Canada a été refondue en 2000, lorsque le projet de loi C-2, la nouvelle *Loi électorale du Canada*, a reçu la sanction royale le 31 mai 2000[(2)]. La *Loi* est entrée en vigueur le 1er septembre 2000 et elle a servi de cadre aux élections générales du 27 novembre 2000. Les leçons tirées de ces élections et un réexamen de la *Loi* ont montré la nécessité d'apporter un certain nombre de changements et de corrections « techniques », lesquels se retrouvent dans le projet de loi C-9, notamment :

- supprimer certaines discordances mineures entre les textes français et anglais et corriger divers renvois internes erronés;
- étendre au comité sénatorial compétent le pouvoir d'autoriser l'utilisation de nouvelles manières de voter;
- harmoniser les dispositions régissant la période d'interdiction de publicité;
- préciser le mode de calcul des dépenses électorales.

---

(2) Voir James R. Robertson, *Projet de loi C-2 : La Loi électorale du Canada*, LS-343, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Renseignements indiqués sur les bulletins de vote

Conformément au jugement de la Cour d'appel de l'Ontario, le projet de loi C-9 établit un régime permettant d'indiquer sur les bulletins de vote l'appartenance politique des candidats qui sont membres d'un parti non enregistré. Il énonce un nouveau concept de « parti politique » qui englobe les groupes ou formations qui soutiennent au moins 12 candidats. Ce concept se distingue des notions de « parti enregistré », « parti admissible » et « parti suspendu ».

- Parti enregistré : tout parti enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.
- Parti admissible : tout parti dont la demande d'enregistrement présentée en vertu de la *Loi* a été acceptée, à condition qu'il soutienne au moins 50 candidats aux élections générales suivantes.
- Parti suspendu : tout parti dont l'enregistrement a été suspendu pour une raison ou pour une autre.

Dans sa décision, la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'était inconstitutionnelle l'interdiction d'inscrire sur les bulletins de vote toute appartenance politique autre que celle à des partis enregistrés. Elle a toutefois omis de préciser les critères ou les règles qu'il y aurait lieu d'appliquer à l'inscription de l'appartenance politique. Dans le projet de loi C-9, le gouvernement a décidé de ne pas autoriser l'inscription automatique de tous les partis; il a préféré que la désignation des « partis politiques » figure sur les bulletins de vote avec le nom des candidats qu'ils soutiennent, à condition que ces partis présentent au moins 12 candidats dont la candidature a été confirmée pour une élection générale. Autrement dit, un groupement ou parti politique peut présenter des candidats à des élections et les désigner comme tels, à condition de soutenir un candidat dans au moins 12 circonscriptions.

L'article 12 du projet de loi modifie les dispositions de la *Loi* visant les bulletins de vote. Il autorise les candidats qui ne sont pas soutenus par un parti enregistré à y indiquer le nom de leur parti.

En théorie, il serait sans doute loisible à un parti qui présente plus de 50 candidats de se prévaloir de cette disposition, puisque aucun plafond n'est prévu. En pratique, toutefois, il serait peu judicieux qu'un tel parti ne présente pas une demande d'enregistrement, étant donné les avantages que procure l'enregistrement sous le régime de la *Loi*.

En vertu du nouvel alinéa proposé 117(2)*d*), dans le cas d'une élection partielle, seuls les partis qui auront soutenu au moins 12 candidats aux élections générales précédentes auront le droit de mettre leur nom sur les bulletins de vote. Par conséquent, les nouveaux partis devront attendre des élections générales avant de pouvoir indiquer leur nom sur les bulletins. Toutefois, ils seront dans la même situation que les partis admissibles, c'est-à-dire ceux qui ont présenté en vertu de la *Loi* une demande d'enregistrement qui a été acceptée à la condition qu'ils présentent au moins 50 candidats aux élections générales suivantes.

Dans le projet de loi, l'enregistrement reste la condition sine qua non que tout parti doit remplir pour avoir droit aux autres avantages tels que le droit de délivrer des reçus d'impôt, le remboursement des dépenses électorales, le droit à du temps d'émission et l'accès annuel à des copies des listes électorales. Les partis enregistrés continueront aussi d'avoir le droit d'inscrire leur nom sur les bulletins de vote.

Le chiffre 12 a été choisi parce que c'est celui qui permet d'établir la reconnaissance des partis à la Chambre des communes[3]. Il ne représente rien en particulier; c'est tout simplement celui qui a été utilisé en 1963, lorsque le gouvernement a décidé de verser une allocation supplémentaire aux chefs des partis autres que ceux du gouvernement et de l'opposition officielle. Le gouvernement avait alors modifié la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* [remplacée depuis par la *Loi sur le Parlement du Canada*]. C'est un chiffre qui semble avoir été choisi sans la moindre consultation, mais qui représentait néanmoins le nombre habituel de députés du CCF/NPD et du Crédit social. (Peu de temps après la modification de la *Loi*, le Crédit social s'est scindé en deux factions dont ni l'une ni l'autre n'avait 12 députés). Par la suite, l'obligation de compter 12 députés est devenue le critère général auquel il faut satisfaire aux Communes pour avoir droit à divers avantages.

Le nouveau concept de « parti politique » entraîne plusieurs modifications corrélatives de la *Loi*. L'article 1 du projet de loi modifie la définition de « appartenance politique » pour qu'elle s'applique au parti politique qui soutient un candidat. Le terme « parti politique » se retrouve aussi aux articles 7 (sous-al. 66(1)*a*)(v)), 8 (al. 67(4)*c*)), 9 (art. 68), 13 (art. 165), 14 (al. 166(1)*a*) et *b*)), et 15 (par. 279(3)) du projet de loi. La mention

---

(3) Voir James R. Robertson, *Les partis politiques et leur reconnaissance au Parlement*, BP-243, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

« indépendant » sur les bulletins de vote est aussi visée au paragraphe 117(3) (article 12 du projet de loi).

L'article 24 du projet de loi modifie l'article 504 de la *Loi*, qui vise les procédures judiciaires et les transactions. Il précise que l'article s'applique aux partis enregistrés, admissibles et suspendus, mais pas aux « partis politiques ».

B. Vote électronique

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 18.1 de la *Loi électorale du Canada*, qui avait été ajouté à l'étape de l'étude du projet de loi C-2 par un comité des Communes. Il autorise le directeur général des élections à faire des études sur la tenue d'un scrutin, notamment sur de nouvelles manières de voter, telles qu'un processus de vote électronique, à la condition d'obtenir au préalable l'agrément du Parlement. Le libellé initial de la disposition exigeait uniquement l'agrément d'un comité de la Chambre des communes. Or, au cours de l'étude du projet de loi C-2 au Sénat, on a dénoncé le fait que le Sénat n'avait pas été pris en compte. Si l'article 2 est adopté, il faudra désormais obtenir au préalable l'agrément des comités du Sénat et des Communes. Certains ont soutenu que le Sénat ne devrait pas avoir à s'occuper des affaires de ce genre, étant donné qu'il n'est pas élu. Par contre, d'autres ont fait valoir que les sénateurs voyaient les questions électorales plus objectivement que les députés, précisément parce qu'ils n'ont pas à se faire élire.

C. Modifications techniques et corrections

L'article 5 du projet de loi remplace le paragraphe 57(1) de la *Loi*, qui vise les brefs d'élection. Il apporte une distinction entre une proclamation, pour déclencher des élections générales, et un décret, pour déclencher une élection partielle. L'article 6 du projet de loi apporte une modification corrélative à l'article 58.

L'article 11 du projet de loi modifie l'article 109 de la *Loi*, qui s'applique aux listes électorales définitives, et plus précisément le paragraphe 109(3) en disposant que tout parti enregistré ou candidat peut demander des copies supplémentaires de ces listes. Les partis qui ne sont pas enregistrés ne jouiront pas d'un tel droit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les dispositions de la *Loi* visant la période d'interdiction de publicité sont harmonisées pour refléter le fait que, depuis l'adoption du projet de loi C-2, cette période se limite au jour du scrutin (paragraphe 323(1)). Ces dispositions définissent la période pendant laquelle les radiodiffuseurs sont tenus de mettre à la disposition des candidats et des partis enregistrés du temps d'émission gratuit ou acheté. L'article 17 du projet de loi remplace l'article 335, qui traite du temps d'émission accordé aux partis enregistrés. De même, l'article 18 du projet de loi remplace le passage du paragraphe 345(1) qui prévoit le temps d'émission gratuit. L'article 19 du projet de loi remplace l'alinéa 348*a*) concernant les tarifs facturés aux partis et aux candidats pour le temps de publicité radiodiffusé. L'article 20 apporte au paragraphe 359(1) des modifications visant le temps de publicité électorale acheté par les tiers enregistrés.

L'article 21 du projet de loi modifie l'article 403 pour préciser que les états financiers doivent être produits en conformité avec les principes comptables généralement reconnus. Les autres dispositions de la *Loi* relatives aux obligations d'information financière prévoient déjà l'application de tels principes, et cette modification s'inspire d'un souci d'uniformité.

L'article 22 remplace l'article 441 de la *Loi électorale du Canada*, qui traite du calcul du plafond des dépenses électorales. Il vise à le clarifier en mentionnant les listes électorales révisées. C'est une disposition du projet de loi C-2 qui avait été amendée à l'étape de l'étude en comité aux Communes afin de permettre de rajuster le plafond des dépenses électorales des candidats et des partis enregistrés au moyen des listes électorales révisées, lorsque l'utilisation de celles-ci permet d'élever le plafond. La modification proposée est donc corrélative : vu le libellé actuel de la *Loi*, le mode de calcul prévu dans l'article n'est pas clair, étant donné que seules les listes préliminaires sont mentionnées comme facteur d'ajustement.

De plus, les articles suivants du projet de loi corrigent des fautes de rédaction :

- article 1(2) (sous-al. 2(1)*f*)(v) – texte anglais);
- article 3 (al. 32*d*) – texte anglais);
- article 10 (art. 91 – texte anglais);
- article 16 (al. 324*a*) – texte anglais);
- article 20(2) (sous-al. 359(2)*a*)(ii) – texte anglais);
- article 23 (art. 467 – texte français);
- article 25 (par. 517(7) – texte anglais).

Deux articles du projet de loi corrigent des renvois erronés : l'article 4 (par. 44(2)) et l'article 20(3) (al. 359(2)*b*)). L'article 26 du projet de loi modifie l'article 558, qui est une disposition transitoire.

D. *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*

L'article 27 modifie la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* afin que 10 commissions soient constituées au lieu de 11.

DISCUSSION

Dans l'arrêt *Figueroa*, la Cour d'appel de l'Ontario a dit clairement que l'appartenance politique de tous les candidats devait être indiquée sur les bulletins de vote, et non seulement celle des candidats soutenus par un parti enregistré. Autrement dit, l'appartenance politique des candidats des partis non enregistrés pouvait être mentionnée sur les bulletins de vote. La Cour a statué qu'il était dans l'intérêt public de fournir aux électeurs plus de renseignements sur les candidats et qu'il fallait modifier la *Loi électorale du Canada* pour la rendre conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour n'a toutefois donné aucune indication sur la façon de le faire ni précisé la nature du régime qui permettrait d'identifier les partis non enregistrés.

Dans son projet de loi C-9, le gouvernement a retenu le chiffre 12 comme seuil ou critère de base pour l'inscription des partis : un parti ou groupement politique doit présenter au moins 12 candidats à des élections générales. Comme nous l'avons signalé précédemment, ce chiffre est le même que celui qui est utilisé depuis près de 40 ans comme critère de reconnaissance des partis à la Chambre des communes.

Tout nombre, quel qu'il soit, est choisi plus ou moins arbitrairement. Le lien entre la reconnaissance des partis à la Chambre des communes et la participation des partis non enregistrés aux élections générales est plutôt ténu. Néanmoins, le chiffre 12 est assez familier et il a une connotation historique. Il se pourrait qu'un jour ou l'autre, une formation présentant seulement 11 candidats conteste les nouvelles dispositions. Le chiffre utilisé en 1963 pour établir la reconnaissance des partis à la Chambre des communes a lui-même été choisi de façon aléatoire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et il n'a jamais changé malgré l'accroissement du nombre des députés, qui est passé graduellement de 265 à 301. Au contraire, ce chiffre a pris une importance beaucoup plus grande que celle qu'on aurait pu imaginer au départ.

Dans la décision *Figueroa* rendue en première instance, la juge Molloy a fait remarquer qu'un parti pouvait être formé de seulement deux personnes, mais de nombreux observateurs ont fait valoir que ce chiffre constituait une norme bien trop basse qui, si elle était appliquée, entraînerait la prolifération des partis et dévaloriserait l'idée d'un regroupement d'individus à des fins politiques communes. La Commission Lortie a suggéré le chiffre 15 comme critère, mais cette recommandation est restée sans suite.

Au cours du débat sur le projet de loi C-9 à la Chambre des communes, de nombreuses questions et inquiétudes ont été soulevées au sujet de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, en particulier à propos de son fonctionnement au cours des élections générales fédérales de 2000. Nombre de ces réflexions débordent le projet de loi C-9. Il faudrait signaler, toutefois, que l'article 535 de la *Loi* oblige le directeur général des élections, après chaque élection générale, à faire au président de la Chambre des communes un rapport indiquant les modifications qu'il serait souhaitable d'apporter à la *Loi* afin d'en améliorer l'application. Il est vraisemblable que d'autres modifications législatives seront suggérées. D'ailleurs, le leader du gouvernement à la Chambre a fait savoir qu'il prévoyait déposer d'autres modifications à une date ultérieure.